Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

Aanhangsel van de Handelingen

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1756

Vragen van de leden **Van Nispen** en **Karabulut** (beiden SP) aan de Staatssecretarissen van Veiligheid en Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen* (ingezonden 11 februari 2015).

Antwoord van Staatssecretaris **Dijkhoff** (Veiligheid en Justitie) mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ontvangen 30 maart 2015) Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2014–2015, nr. 1433

Vraag 1
Bent u bekend met het feit dat de cijfers met betrekking tot toelating tot de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) teruglopen?[1] Acht u dit wenselijk, met name als het gaat om de doelstellingen van de WSNP, te weten het versterken van het minnelijke traject, het terugdringen van faillissementen en het bieden van een alternatieve route naar een schone lei? Kunt u uw antwoord uitgebreid toelichten?

Antwoord 1
Ja. De stijging van het aantal schuldsaneringsverzoeken waarvan sprake was sinds de wetswijziging van 1 januari 2008 is sinds 2012 veranderd in een geleidelijke daling. Niettemin ligt het aantal toelatingen nog steeds fors boven de jaren 2008–2010, aldus de tiende Monitor Wsnp[2]. Een (lineair) groeiend volume schuldsaneringszaken kan zeker geen doel op zich zijn. Door de jaren heen ziet men een fluctuatie in het volume en is gebleken dat het aantal zaken sterk afhankelijk is van een aantal variabelen, waarvan de economische conjunctuur er een is en de instroom en uitstroom van het minnelijke schuldhulptraject een andere. De sterke groei van het beschermingsbewind (en daarbinnen het zogenaamde schuldenbewind) is een andere factor die de afgelopen jaren zeker bijdraagt aan het licht dalende aantal schuldsaneringszaken. Dit verdraagt zich goed met de doelstellingen van de wet. De Wsnp is immers door de wetgever bedoeld als een laatste redmiddel daar waar andere methoden aantoonbaar tevergeefs zijn geweest. Niet iedere persoon met een problematische schuldenlast moet of wil een

[1] Tiende Monitor WSNP, augustus 2014, pagina 12 http://www.wsnp.rvr.org/pdf/Monitor%20Tiende%20meting.pdf
[2] Bij brief van 4 augustus 2014 aan de Tweede Kamer gezonden (33 750 VI, nr. 135).

ah-tk-20142015-1756
ISSN 0921 - 7398
's-Gravenhage 2015

schuldsaneringsprocedure doorlopen om tot een beheersing of oplossing van de schuldenlast te komen.

Vraag 2
Deelt u de mening dat de WSNP een succes te noemen is gelet op het structureel hoge slagingspercentage?

Antwoord 2
Er zijn verschillende uitkomsten mogelijk van een schuldsaneringsprocedure. Als men met het slagingspercentage bedoelt de uiteindelijke toekenning van de schone lei (in 72% van het aantal toelatingen over de jaren 1998–2010) dan is de Wsnp zeker een succes te noemen. Het gaat hier immers om ruim 7 op de 10 procedures die eindigen met een concreet perspectief op een schuldenvrije toekomst, omdat de debiteur zich drie jaar lang in de ogen van de bewindvoerder en de rechter aan alle schuldsaneringsverplichtingen weet te houden. De keerzijde is dat dit voor de schuldeisers betekent dat hun vorderingen oninbaar zijn geworden. Omdat hun belangen op het spel staan kent de Wsnp een strenge toelatingstoets waarbij de goede trouw van de schuldenaar wordt onderzocht, en een aantal verplichtingen waar de schuldenaar zich gedurende drie jaar aan moet houden. Telt men nog een beperkt aantal gerechtelijke akkoorden binnen de Wsnp op bij dit percentage dan wordt het slagingspercentage bijna 75%. Aanvullend onderzoek door de Raad voor Rechtsbijstand heeft uitgewezen dat een eenmaal behaalde schone lei in verreweg de meeste gevallen ook een duurzame situatie is, in die zin dat men slechts in circa 10% van de gevallen na een jaar wederom betalingsachterstanden heeft.

Vraag 3
Hoe komt het dat mensen steeds vaker in beschermingsbewind komen?[3] In hoeverre zijn dit mensen die om één of andere reden niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening of er niet of onvoldoende door geholpen worden?

Antwoord 3
De toename van het aantal mensen in beschermingsbewind kent verschillende oorzaken. Onder meer de huidige economische situatie, de vergrijzing, de aanscherping van de regels bij bijvoorbeeld banken en zorginstellingen en de versobering van andere regelingen waarmee hulp werd geboden aan mensen die zelf niet meer uit hun financiële problemen komen. Het komt ook voor dat gemeenten en/of ketenpartners actief doorverwijzen naar beschermingsbewind. Het is op dit moment niet bekend in hoeverre beschermingsbewind wordt ingesteld voor mensen die niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening of er niet voldoende door geholpen worden. Het onderzoek «Beschermingsbewind – Kwantitatief onderzoek naar ontwikkelingen en kosten voor gemeenten» dat de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 1 juli 2014 naar de Tweede Kamer stuurde gaf inzicht in de getalsmatige ontwikkelingen maar gaf geen verklaring voor de oorzaak van de stijging van het aantal rechthebbenden. Daarom wordt momenteel in opdracht van het Ministerie van SZW een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar deze groep. Dit onderzoek moet antwoord geven op de vragen: Wat zijn oorzaken voor de groei van het aantal onderbewindstellingen, waarom wordt beschermingsbewind in de praktijk toegepast en hoe kan de financiële zelfredzaamheid van de rechthebbenden bevorderd worden? De resultaten verwacht ik medio 2015.

Vraag 4
Wordt er tijdens het beschermingsbewind standaard bekeken in hoeverre schuldhulpverlening alsnog mogelijk is? Zo nee, deelt u de mening dat dit wenselijk kan zijn? Hoe vaak lopen deze trajecten naast elkaar?

---

[3] Tiende Monitor WSNP, augustus 2014, pagina 68

Antwoord 4
Bij het verzoek tot onderbewindstelling zal de kantonrechter nagaan of onderbewindstelling noodzakelijk is of dat een minder verstrekkende voorziening toereikend is. In geval van beschermingsbewind wegens verkwisting of problematische schulden is het uitgangspunt dat de onderbewindstelling tijdelijk van aard is en gericht op het weer beheersbaar maken van de situatie. Daartoe is verplicht gesteld dat de bewindvoerder een plan van aanpak aan de kantonrechter overlegt waarin de wederzijdse afspraken zijn neergelegd om het doel van het beschermingsbewind te bereiken (zie artikel 5 van het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren). In het plan van aanpak zal zijn vermeld welke inspanningen nodig zijn van de bewindvoerder en de rechthebbende om in aanmerking te komen voor schuldhulpverlening. Ten hoogste iedere vijf jaar doet de bewindvoerder verslag aan de kantonrechter van het verloop van het bewind en laat zich daarbij met name uit over de vraag of het bewind dient voort te duren dan wel of een minder ver, of een verder strekkende voorziening aangewezen is (artikel 446a van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek).
Mogelijke rol gemeenten
Indien sprake is van personen met een beperkte draagkracht worden de kosten van de onderbewindstelling vanuit de bijzondere bijstand vergoed. Ook gemeenten zijn – indien sprake is van schuldenbewind – gebaat bij een voortvarende aanpak van de schuldenproblematiek. Is er een oplossing gevonden voor de schuldenproblematiek of wordt de rechthebbende op dat vlak afdoende vanuit de gemeente ondersteund, dan houdt dit in ieder geval in dat de gemeente niet langer gehouden is de extra uren vanwege de problematische schulden te vergoeden en kan dit – indien de onderbewindstelling enkel zijn grondslag vond in de problematische schuldensituatie -betekenen dat de onderbewindstelling kan worden opgeheven. Het is de keuze van de individuele gemeente in hoeverre zij – vanuit haar algemene verantwoordelijkheid voor het armoede- en schuldenbeleid – de samenwerking met de bewindvoerders zoekt. Dergelijke samenwerking juich ik toe.
Trajecten beschermingsbewind én schuldhulpverlening
Het is nu nog onbekend hoe vaak trajecten van beschermingsbewind en schuldhulpverlening naast elkaar lopen. In het eerdergenoemde verdiepende onderzoek wordt – indien bij aanvang van het bewind sprake was van een schuldsituatie – aan beschermingsbewindvoerders gevraagd van welke andere instrumenten of maatregelen op het gebied van schuldhulpverlening rechthebbenden gebruik maakten in de periode voorafgaande aan het verzoek tot onderbewindstelling, in de periode tussen het indienen van het verzoek en de onderbewindstelling en in de periode na de onderbewindstelling. Op basis hiervan verwacht ik u medio 2015 meer duidelijkheid te kunnen bieden.

Vraag 5
Deelt u de mening dat een beschermingsbewindvoerder op dit moment niet of onvoldoende wordt gestimuleerd om te bekijken of schuldhulpverlening mogelijk is, vooral ook omdat dergelijke aanvullende werkzaamheden niet worden vergoed en het ertoe kan leiden dat een inkomstenbron verdwijnt als de onder bewind gestelde uit de schulden wordt geholpen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, bent u bereid te onderzoeken of dit op enigerlei wijze wel gestimuleerd kan worden?

Antwoord 5
Nee, deze mening deel ik niet. Het is de taak van de beschermingsbewindvoerder om de financiële zelfredzaamheid van de rechthebbende, waar mogelijk, te bevorderen. In het hierboven beschreven plan van aanpak dat aan de kantonrechter moet worden overgelegd zal zijn vermeld welke inspanningen nodig zijn van de bewindvoerder en de rechthebbende om in aanmerking te komen voor schuldhulpverlening. Een beschermingsbewindvoerder wordt dus wel degelijk gestimuleerd om te kijken of schuldhulpverlening mogelijk is. Ook worden de aanvullende werkzaamheden vergoed. Voor de werkzaamheden vanwege de problematische schulden ontvangt de bewindvoerder een beloning voor 5 uren bovenop de beloning voor een standaardbewind. Het gaat erom dat de bewindvoerder vanwege de problematische schulden extra werkzaamheden verricht, bijvoorbeeld het ongedaan maken van een of meer beslagen waarbij de beslagvrije voet niet wordt geëerbiedigd, het stabiliseren van problematische schuldsituaties, het

toeleiden tot een minnelijke schuldhulpverlening of WSNP en, voor zover toeleiding niet mogelijk is, schuldbemiddeling in het kader van artikel 47 van de Wet op het consumentenkrediet (Wkc). De beschermingsbewindvoerder is niet verplicht om tot schuldbemiddeling over te gaan, maar als hij dat doet heeft hij geen aanspraak op een vergoeding conform artikel 48 Wck, nu hij voor die werkzaamheden reeds wordt beloond als bewindvoerder. Deze regeling beoogt vooral te stimuleren dat de bewindvoerder de problematische situatie stabiliseert, en de rechthebbende toeleidt naar schuldbemiddeling en schuldsanering om de schuldenproblematiek op te lossen. Tenslotte kunnen de personen die bevoegd zijn om onderbewindstelling te verzoeken, ook verzoeken om opheffing van het beschermingsbewind indien zij menen dat dit niet langer nodig is (artikel 1:449, tweede lid, BW).

Vraag 6 en 8
Hoe verklaart u de daling van het volume van WSNP-zaken aangezien de schuldproblematiek elk jaar groter wordt?[4]
Deelt u de mening dat het niet wenselijk is dat het aantal toelatingen tot de WSNP mede daalt door het feit dat minder mensen door gemeentes toegelaten worden tot schuldhulpverlening? Kunt u uw antwoord uitgebreid toelichten?

Antwoord 6 en 8
De Raad voor Rechtsbijstand heeft in het tiende Monitoronderzoek op mijn verzoek een «quick scan» laten verrichten naar de oorzaken van de dalende instroom in de Wsnp. Er is niet slechts een oorzaak, zo luidt de conclusie, maar de daling valt te verklaren vanuit een aantal naast elkaar staande factoren[5]. Ten eerste is daar het beoogde effect van de wetswijziging van 1 januari 2008. Er wordt namelijk steeds beter gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheden binnen het minnelijke traject (het dwangakkoord, het minnelijk moratorium en de voorlopige voorziening) waardoor het beroep op de Wsnp wordt beperkt. Ook worden er in het minnelijk schuldhulptraject steeds meer convenanten gesloten, op grond waarvan via zelfregulering medewerking wordt verleend door (grotere) crediteuren aan schuldregelingen. Het convenant tussen de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) uit 2008 is daar een goed voorbeeld van, en meer recent valt te noemen de verwijsindex schuldhulpverlening (VISH) eind 2014 als samenwerkingsproject tussen de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders en de NVVK. Er is ook een effect van de invoering van de nieuwe vergoedingsregeling voor bewindvoerders Wsnp, die schuldeisers eerder zou kunnen doen besluiten om minnelijk akkoord te gaan. De vergoeding van de bewindvoerder moet immers sinds 1 oktober 2013 geheel uit de boedel worden gehaald, hetgeen de te verwachten wettelijke opbrengst reduceert, en daarmee een minnelijk aanbod iets aantrekkelijker maakt.
Een andere deeloorzaak is een strenger minnelijk toelatingsbeleid van de gemeenten op basis van de beleidsplannen waartoe de Wet gemeentelijke schuldhulp verplicht, en een sterkere nadruk op de medewerking van de schuldenaar ook in dat minnelijke traject. Gemeenten zijn zeer selectief bij de toelating tot de schuldhulp van eigen woning bezitters en zzp'ers, aldus de tiende monitor, en zijn minstens zo streng geworden als de rechter als het gaat om fraudeschulden en CJIB-boetes. Indien de toegang tot het schuldhulptraject geweigerd wordt, is – afgezien van een succesvol bezwaar en beroep op grond van de Awb, en ook afgezien van een eigen aanvraag faillissement – de toegang tot de Wsnp niet mogelijk. Gedeeltelijk worden deze afwijzingen opgevangen door het groeiende beschermingsbewind (schuldenbewind) en door voorzieningen als het sociaal raadsliedenwerk, aldus de tiende Monitor Wsnp.
Tenslotte noemt de Monitor miscommunicatie tussen de verwachtingen van de schuldhulpverlening en de capaciteiten van de klanten als medeoorzaak van de dalende instroom in de Wsnp, alsmede het feit dat een groot aantal

[4] Kerckhaert, A.C. De Ruig, S (2013) Huishoudens in de rode cijfers. Omvang en achtergronden van schuldenproblematiek bij huishoudens. Panteia, Zoetermeer en Jaarverslagen NVVK 2008 t/m 2013 Den Haag/Utrecht.
[5] Monitor nr. 10, p. 57–71.

mensen reeds eerder een kans heeft gekregen in de Wsnp en om die reden niet zomaar wederom kan worden toegelaten. Men kan vanwege al deze verschillende en complexe effecten dus niet zeggen dat het aantal toelatingen tot de WSNP daalt enkel door het feit dat minder mensen door gemeentes toegelaten worden tot de minnelijke schuldhulpverlening.

Vraag 7
Klopt het dat een belangrijke voorwaarde voor de toelating tot de WSNP is dat een schuldhulpverleningstraject is geprobeerd? Kunt u in dit licht reageren op de conclusie van de Raad voor Rechtsbijstand dat door krimpende budgetten en een toegenomen aanbod meer mensen dan voorheen niet worden toegelaten tot enigerlei vorm van schuldenregeling, waarbij het zowel kan gaan om terechte als onterechte afwijzingen?[6] [7]

Antwoord 7
Het uitgangspunt van de wetgever dat men eerst een serieuze buitengerechtelijke poging moet hebben ondernomen om met de schuldeisers tot een regeling te komen, alvorens een beroep te doen op de wettelijke schuldsanering, zou ik hoe dan ook niet willen verlaten. De toegenomen vraag naar schuldhulp laat zich niet rechtstreeks vertalen in een toenemende instroom in de schuldhulp, omdat er ook in het minnelijk traject weigeringsgronden bestaan en niet iedereen bereid en in staat is om zich actief in te spannen en mee te werken aan het slagen van een minnelijke schuldenregeling. Of een afwijzing terecht of onterecht is, is aan het oordeel van de rechter overgelaten, zowel op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (de bestuursrechter) als op grond van de Wsnp (de insolventierechter). Vanwege de toegenomen vraag is ook naar andere kanalen gezocht om de schuldenproblematiek het hoofd te bieden, zoals het budgetbeheer en het recent gewijzigde schuldenbewind. Dit zijn evenzovele methoden om naar oplossingen te zoeken voor een veelvormig en weerbarstig fenomeen. Ik kan mij goed voorstellen dat de rechter ook deze methoden om een schuldensituatie te stabiliseren waardeert als het aantoonbaar voldoen aan de wettelijk vereiste buitengerechtelijke poging.

Vraag 9, 10 en 11
Erkent u het risico dat, indien gemeentes de toegang tot de schuldhulpverlening beperken, dit tevens betekent dat de toelating tot de WSNP is afgesloten? Zo nee, waarom niet?
Is het een optie om toelating tot de WSNP ook mogelijk te maken vanuit beschermingsbewind, dus ook indien schuldhulpverlening niet vooraf is geprobeerd of mogelijk was? Zo nee, waarom niet?
Deelt u de mening dat, in het licht van voorgaande vragen, de voorwaarde voor toelating tot de WSNP zoals gesteld in artikel 285, eerste lid, sub f Faillissementswet, zou moeten komen te vervallen of dat bijvoorbeeld een gemotiveerde verklaring van verzoeker of zijn gemachtigde ook voldoende is? Zo nee, waarom niet? Kunt u uw antwoord uitgebreid toelichten?

Antwoord 9, 10 en 11
Dit is niet per definitie het geval. Een schuldenaar kan gebruik maken van de mogelijkheid om het eigen faillissement aan te vragen, waarbij na enige tijd een omzetting (artikel 15b Fw) vanuit een faillissement kan worden verzocht in een schuldsanering. Uit de tiende Monitor Wsnp blijkt dat over het jaar 2013 deze wijze van instroom in de Wsnp in 9,2% (1142 zaken) van het aantal gevallen werd gekozen. Uiteraard dient de schuldenaar ook dan te goeder trouw te zijn, en dient deze weg volgens de Hoge Raad niet uitsluitend te worden gekozen met het motief om het schuldhulptraject te omzeilen[8].
De Wsnp kan volgens artikel 285 Fw door de rechter niet van toepassing worden verklaard zonder een met redenen omklede schriftelijke verklaring dat de schuldenaar tevergeefs pogingen heeft ondernomen om met zijn schuldeisers tot een minnelijk vergelijk te komen. Deze verklaring van artikel

[6] Tiende Monitor WSNP, augustus 2014, pagina 70
[7] Tijdschrift voor Schuldsanering, «De schuldenaar verdwaalt. Toegang tot de WSNP onder druk,» H. von den Hoff, nummer 4, pagina 18, december 2014
[8] HR 28 juni 2013, ECLI 2013,48.

285 lid 1 sub f Fw is een instrument om ervoor te zorgen dat eerst een buitenwettelijke oplossing wordt beproefd, waarbij de rechtbank zich niet van de juistheid en volledigheid van die verklaring behoeft te overtuigen. De afgifte van deze verklaring is toevertrouwd aan het College van B&W, die dit kunnen mandateren aan een gemeentelijke kredietbank of aan de personen en instanties genoemd in artikel 48 lid 1 sub d van de Wkc. De Hoge Raad heeft deze afgiftebevoegdheid verruimd tot de personen en instanties genoemd in artikel 48 lid 1 sub c – kort gezegd de wettelijk gereguleerde juridische beroepsgroepen[9]. Een gemotiveerde verklaring die uitsluitend afkomstig is van de verzoeker zelf biedt niet het objectieve «betrouwbare kompas» waarop de rechter bij zijn toelatingsoordeel varen moet, zoals de Hoge Raad dat omschreef in zijn genoemd arrest. Om die reden moet worden vastgehouden aan de betrokkenheid van een deskundige partij die onderdeel uitmaakt van een afgebakende beroepsgroep die aan een zekere wettelijke regulering onderhevig is.
Tot deze gereguleerde beroepsgroepen behoren sinds de wetswijziging van 1 januari 2014 [10]ook de professionele beschermingsbewindvoerders in de zin van artikel 435 lid 7 Boek 1 BW. Zij mogen dus ook de gemotiveerde verklaring van artikel 285 Fw afgeven die toegang tot de rechter biedt. Omdat een schuldenbewind sinds 1 januari 2014 ook een wettelijke grondslag kent[11] en de beroepsgroep aan wettelijke kwaliteitsnormen gebonden is zou een schuldenbewind ook kunnen dienen als een aan de Wsnp voorafgaande minnelijke poging om met de schuldeisers tot een vergelijk te komen. Een toelating tot de Wsnp vanuit beschermingsbewind is dus op zichzelf niet onmogelijk. Het is echter aan de rechter die over de toelating moet oordelen om te bezien of eerst in voldoende mate minnelijk overleg is geweest met de schuldeisers. Afhankelijk van de aard en de duur van een schuldenbewind is denkbaar dat dat voor de toepassing van artikel 285 Fw vergelijkbaar is met een minnelijk schuldhulptraject.

[9] HR 5 november 2010, LJNBN8056

[10] Stb. 2013, 414 (wetswijziging curatele, bewind en mentorschap) en Stb. 2014, 46 (besluit kwaliteitsnormen bewindvoering)

[11] artikel 1:431 lid 1 sub b BW